Current Issue Review 80-10E

# HUMANITARIAN IMMIGRATION AND CANADIAN IMMIGRATION POLICY

Grant Purves
Political and Social Affairs Division

15 April 1980
*Revised 11 October 1991*

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05548/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-80-10-1991-10E

ISBN 0-660-14454-9

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# HUMANITARIAN IMMIGRATION AND CANADIAN IMMIGRATION POLICY

## ISSUE DEFINITION

There are many issues connected with Canadian refugee policy. The focal point of this study is the historically close association of an essentially humanitarian concern - the treatment and resettlement of those who cannot return to their homelands for one reason or another - with a basically self-interested or pragmatic concern - immigration policy. It is indisputable that there should be some connection between the two concerns; at issue is the degree of this connection and the extent to which the criteria of immigration policy should be applied to the selection of refugees abroad for resettlement in Canada. (The issue of the determination process in Canada for the status of "Convention" refugees is dealt with in Current Issue Review 86-26E.)

## BACKGROUND AND ANALYSIS

Two problems arise in analyzing the degree of association between immigration policy and refugee policy. First, until recently there has never been a debate on the whole field of refugee policy as distinct from immigration policy - the White Paper of 1966 and the Green Paper of 1974 concentrated on refugee policy as a form of humanitarian classification for immigrant eligibility. Second, refugee policy has evolved essentially in a *de facto* and *ad hoc* fashion in response to specific refugee emergencies, criticisms of the handling of refugees, and public opinion. Thus, the association can only be established through a study of past refugee flows and immigration policy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## A. The Evolution of "Humanitarian Immigration"

It can be said that until 1947 Canada had only an immigration policy. No records distinguished between the admission of normal immigrants and that of refugees because all had to meet the same criteria. Provided their origins were European and they were medically and physically fit, up to the outbreak of World War I refugees benefited from the lack of a separate policy which meant there were few restrictions on immigration. This situation changed dramatically in the 1920s and 1930s, however, when an extremely restrictive immigration policy was implemented as a result of high unemployment following the war and during the Great Depression. Throughout this period, Canadian governments avoided the creation of a purely humanitarian classification for immigrant eligibility: exceptions were made, but only on a case-by-case basis.

Shortly after World War II, Canada began to return to a more liberal attitude toward the admission of refugees, provided they could meet immigration criteria. But the years 1949-1975 also saw the cautious *ad hoc* evolution of a much more distinct refugee policy; the needs of refugees who could not meet criteria for normal immigration began to receive consideration and the need of refugees for resettlement on occasion took precedence over the conditions of the Canadian labour market.

### 1. Speech of Prime Minister King: The Origin of Humanitarian Immigration; the Impact of the Hungarian Revolution

The postwar change in immigration policy was heralded by a speech of Prime Minister King to the House on 1 May 1947. In it he announced for the first time that immigration policy would "take account of the urgent problem of the resettlement of persons who are displaced and homeless". He was careful to note, however, that the flow of refugees and displaced persons would be geared to the needs of industry, that every effort would be made to ensure that those admitted would make good citizens, and that immigration would not fundamentally alter the character of the Canadian population. This was the origin of what one might call humanitarian immigration - priority consideration for refugees from among those prospective immigrants who met the criteria for the status of landed immigrant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The brutal Soviet reoccupation of Hungary in 1956 following the Hungarian Revolution led to a temporary divorce between refugee procedures and those for normal immigration. Within weeks of the November invasion, Austria and Yugoslavia were inundated by 200,000 refugees. Intense public and parliamentary pressure encouraged the Canadian government to adopt a policy of unrestricted entry for these people. Within less than ten months, 36,718 Hungarians arrived in Canada where governmental and non governmental agencies assisted them in finding accommodation and employment and in integrating themselves into Canadian society.

The success of the Hungarian refugee resettlement program marked a watershed in Canadian refugee policy. Thereafter, the Canadian government found it increasingly difficult to insist that refugees fully meet immigration regulations and to resist pressure for a more humanitarian policy vis-à-vis at least limited numbers of refugees. The first to benefit from the Hungarian precedent were a number of hard core refugees suffering from tuberculosis. In 1959 the government announced that the Canadian contribution to World Refugee Year would be to admit about 100 tubercular refugees and their dependents, and to pay the costs of hospitalization and resettlement. The success of the initial program led not only to the admission of an additional 200 patients but also to a change in the official Canadian attitude which enabled thousands of other refugees to settle under special provisions.

### 2. The White Paper of 1966: Statutory Recognition of Refugee Flows, "Relaxed" Immigration Standards Recommended

Until the mid 1960s, Canadian immigration policy discriminated in favour of Europeans, though the centre of the world's refugee problem had shifted to Africa and Asia. Reform began with the publication of a White Paper in 1966 which recommended that if Canada was to "accept its fair share of international responsibility for refugees, including the sick and the handicapped, more formal arrangements than now exist are required including the annual appropriation of funds on a continuing basis". It was further recommended that immigration regulations be relaxed when they impeded the admission of certain classes of refugees.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Although new legislation was not forthcoming for another 10 years, the remaining geographically and racially discriminatory immigration regulations were changed in 1967; two years later, Canada finally acceded to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its Protocol. This paved the way for a much more humanitarian and universal selection of refugees for resettlement in Canada. At the same time, the inauguration in 1967 of a point system based on unemployment rates, job availability, education, age, etc., for determining the admissibility of immigrants made a more formal separation of refugee and immigration policy all the more essential.

### B. Public Debate During the Revision of the *Immigration Act* and Thereafter

Debate about the objectives of refugee policy played a role in the general debate about the principles and objectives that should be implanted in a new *Immigration Act* and its regulations. The Green Paper formally entitled *Canadian Immigration and Population Study* was published in late 1974 as a discussion document.

In terms of the development of refugee policy, the paper was something of a disappointment. Throughout, refugee policy was treated as an "aspect" of immigration which, while basically humanitarian in purpose, "also served foreign policy objectives". No options were advanced for the development of a refugee policy, although some of the suggestions for future immigration policy might have had a very profound direct or indirect impact on refugee flows if adopted. Conversely, a generous policy of refugee admissions might have adversely affected a restrictive immigration policy based on the labour market.

The Green Paper did not seem to go as far as the White Paper of 1966 which had suggested that Canada had at least some obligation to accept a share of responsibility for sick and disabled refugees. While acknowledging the need for refugee policy to be flexible, the Green Paper did not outline the form this flexibility might take, such as the admission of refugees as other than landed immigrants, or the development of separate criteria for selecting refugees. It did, however, recommend that the new

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


Act contain statutory recognition of refugee status and of the protection owed refugees under the 1951 Convention and its Protocol.

A Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons was formed in March 1975 to consider the issues raised by the Green Paper and the views of the public. The contemporaneous Chilean refugee experience focused attention on the inherent conflict between a possible coherent and humanitarian refugee policy and the normal immigration policy. Canadian refugee policy has traditionally been defended, as it was during the hearings of the Special Joint Committee, on the grounds that Canada is one of the very few countries prepared to admit relatively large numbers of refugees as permanent residents and to offer them full citizenship and participation in society. Also, it was pointed out, because immigration is a shared field constitutionally, the federal government cannot without provincial consent admit large numbers of refugees who may require surveillance, long-term treatment, or support.

The major criticism of a too intimate connection between refugee and immigration policy has always been humanitarian - simply put, it has been argued that the attitudes, motivation, standards and procedures that may be necessary requirements for normal immigration can be inhumane when applied to refugees. Organizations representing those involved in refugee relief have testified that refugees are not voluntary migrants - they are driven to seek refuge and to accept resettlement by factors beyond their control, most frequently the fear or reality of persecution on the grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

To fulfil the humanitarian obligation to such people, even "relaxed" immigration criteria might not be sufficient. Needed were entirely different criteria, which might even be the opposite of those applied for normal immigration. Among the refugee criteria suggested were: the degree of physical danger posed to the refugee; whether the refugee was in peril of his or her life; the number of innocent dependents also suffering as a result of the persecution of the head of the family; the assessment of the United Nations High Commissioner for Refugees or other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



international refugee organization as to the urgency of granting the refugee immediate entry to Canada, etc.

Refugee and human rights organizations also urged the government to let Canada become a country of first asylum without giving up its custom of accepting refugees as landed immigrants. This would help relieve the burden on countries adjacent to a refugee crisis and reduce the temptation to concentrate selection on the most desirable applicants. It would involve the adoption of a new status for entry into Canada in addition to that of landed immigrant. Without being obliged to accept the refugee as an immigrant, Canada could protect the refugee from deportation until another country of resettlement had been found or until conditions in the country of origin had changed sufficiently to permit return. The offer of right of indefinite residence could be accompanied by conditions deemed essential to protect vital Canadian interests, such as national security or relations with a friendly power.

Existing procedures for protecting Canadian security and preventing the entry and continued residence of criminals in the country were felt to be unnecessarily harsh and/or vague even in the case of normal immigration. When applied heavy-handedly to refugees, it was said they could cause suffering and possible loss of life as well as become the basis of ideological discrimination. Other witnesses, however, felt that the circumstances of some refugee flows, particularly those from Latin America made it very difficult for the authorities to complete adequate security screenings to filter out criminals, communists, terrorists, political dissenters or militants. This, it was feared, might eventually compromise the whole refugee effort in the eyes of the public.

The Report of the Special Joint Committee was tabled in late 1975. In concluded that a clear statement of refugee policy was necessary to "guarantee fair and equitable treatment of claimants to refugee status" but recommended that statutory provisions allow for flexibility of response. In more specific terms it recommended that:

i) a broader definition of "refugee" be adopted than that in the 1951 Convention, but that this definition not include persons suffering from poverty and hunger as a result of natural disaster, famine, or war;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



ii) refugee flows should normally not be included in the government's annual target and that an annual ceiling on the number of refugees permitted entry not be adopted;

iii) the responsible Ministers report to the appropriate Standing Committee on situations with refugee implications and the government's response;

iv) the government not establish a special immigration category of first asylum.

The debate on refugee policy continued during the remaining stages of legislating the *Immigration Act, 1976* and scrutinizing its regulations (1978). The same general issue was at stake - the degree to which refugees should be given separate status and be governed by criteria different from those established for normal immigrants.

C. The Treatment of Refugees under the *Immigration Act, 1976*

Refugee flows received statutory recognition under the legislation adopted in 1976 and effected in 1978. The formal definition of refugee in the legislation is that of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees as amended by the Protocol of 1967. Article 2(1) states in part:

> "Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,
>
> (a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or
>
> (b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country.

Beyond this, the Governor in Council is empowered to designate classes of people, the admission of whom would be "in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



(Article 6(2)). Convention refugees, like other potential immigrants, can be ruled inadmissible if they have been convicted of a serious criminal offence or if there are reasonable grounds to believe that they will engage in criminal activities. Those who have engaged in or might engage in acts of espionage or subversion are ruled inadmissible as are those who might instigate the subversion by force of any government, engage in acts of violence or participate in organizations which might engage in such acts of violence.

Under the legislation, refugees and designated classes may be exempted from many of the specific criteria that might make an immigrant inadmissible, and the Governor in Council is empowered to prescribe special regulations for their admission. The legislation also provides for the private and group sponsorship of Convention and designated refugees. Private sponsorship has supplemented government sponsorship and greatly enhanced Canada's capacity to resettle and integrate refugees, as the Indo-Chinese refugee movement showed. It has also increased public awareness and support for refugee programs by developing a knowledgeable and interested public constituency.

The regulations stipulate that Convention refugees and those designated by the Governor in Council as a class whose entry would be in accordance with Canada's humanitarian tradition should be given first priority processing, along with the family class. To help determine whether a Convention refugee or member of a designated class will be able to establish himself successfully in Canada, visa officers are to take into consideration the normal criteria for assessing immigrants without assigning points, whether or not the person is sponsored, or whether any other financial or other assistance is available in Canada.

The basic effect of the legislation is to put in statutory form Canada's obligations to protect Convention refugees and to establish a legislative basis for admitting both Convention and non-Convention refugees and displaced persons under "relaxed" standards of immigration. Other than the security requirements, the basic criterion for determining the admissibility of refugees remains their ability to become successfully established in Canada. There is no reference to the relative need of a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



refugee for a country of resettlement, etc. Refugees flows thus have only a degree of independence from general immigration under the legislation.

D. Current Refugee Flows: Significant Developments

Since 1978, the government has exercised its power under paragraphs 114(1)(d) and (e) and designated three classes of persons, the admission of whom would be in accordance with "Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted": the Political Prisoners and Oppressed Persons, the Self-Exiled Persons, and the Indo-Chinese classes.

The Political Prisoners and Oppressed Persons designated class, which has replaced the Latin American designated class, is currently restricted to citizens of Chile, El Salvador and Guatemala. To be included in this class, individuals must be in their country of citizenship, be seeking resettlement in Canada and,

> (a) as direct result of acts that in Canada would be considered a legitimate expression of free thought or a legitimate exercise of civil rights pertaining to dissent or to trade union activity, have been
>
> (i) detained or imprisoned for a period exceeding 72 hours with or without charge, or
>
> (ii) subjected to some other recurring form of penal control, or
>
> (b) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group, are unable or, by reason of such fear, unwilling to avail themselves of the protection of their country of citizenship.

The Self-Exiled class included the citizens, former citizens or former residents of the Soviet Union, its European satellites and Albania who are outside Canada and not resident in either the countries mentioned or Yugoslavia. To be eligible, they did not have to establish a "well-founded fear of persecution, etc." This class is in the process of being shut down as no new admissions will be accepted as of 1 September

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



1990. For those accepted for government or private sponsorship, transitional measures remained in effect up to 31 August 1990.

The 125,000 refugees admitted to Canada between 1975 and the present as part of the Indo-Chinese designated class represent the largest movement of refugees to Canada since World War II. Included in the class were Vietnamese, Cambodians and Laotians who had left their countries since 30 April 1975 and were unwilling or unable to return. As of 1 September 1990, this class has been limited to Cambodians although transitional measures remain in effect for Vietnamese and Laotians who have already reached a country of first asylum.

## PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-24, An Act respecting immigration to Canada, was introduced and given First Reading on 24 November 1976 during the 2nd Session of the 30th Parliament. The bill was referred to the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration following Second Reading on 23 March 1977 and was reported with substantial amendments after lengthy proceedings during June and July 1977. It received Third Reading on 25 July 1977, Royal Assent on 5 August 1977 and was proclaimed in force on 10 April 1978.

The *Immigration Act, 1976* requires that the Minister report annually to Parliament on immigration levels planned for future years. The Second Annual Report, tabled on 1 November 1979, introduced the concept of an annual refugee plan, a concept which initially caused a good deal of concern to non-governmental refugee organizations. In a speech of 6 June 1980, the Minister said that the process for developing the annual plan would involve: the circulation of a discussion paper among the provinces and voluntary refugee organizations; consultation with the voluntary groups; preparation of a draft refugee plan; further consultations with both voluntary groups and the provinces; discussion of the plan with the United Nations High Commissioner for Refugees; and Cabinet approval of the resulting plan. The Annual Report for 1981 accepted "most urgent need" as a critical determinant of the selection process, thus partially meeting a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



long-standing complaint. For the first time it included a specific African component to offer refuge to those with handicaps or those judged by the Minister to have "high political profiles".

Government sponsorship of refugees under the annual plans declined from 16,000 in 1981 to 14,000 in 1982 and to 10,000 in 1983 and 1984 before increasing slowly to the current level of 13,000. The sharp drop in the planned intake of refugees re-opened the issue of the link between refugee policy and immigration policy. Non-governmental refugee organizations have objected to the refugee intake's being based on Canadian economic and unemployment criteria, as though refugees were voluntary migrants. Rather, they have argued that the need for countries of resettlement and the urgency of this need should be the fundamental considerations in deciding the number of refugees to be admitted.

The Annual Report on Future Immigration was tabled in October 1990. Once again it provided for no change in the overall number of government-sponsored refugee admissions. In fact, the plan for 1991 perhaps provided for a substantial drop in the number of government-sponsored refugees, because it included an unallocated reserve of 3,000, whereas the programs of previous years included a small management reserve in the order of 300-400 places. The justification for such a large reserve was that "conditions in a number of areas are becoming more fluid, which may lead to urgent resettlement needs from a wider array of countries next year."

For 1991, most of these reserved places were taken from the Eastern Europe allotment, but the Latin America allotment was also reduced - from 3,000 to 2,500. An increase was expected from the countries of Africa - from 1,000 to 1,250 - and from the Middle East and West Africa - from 1,700 to 2,200. The following table sets out the 1991 and 1990 allocation of government-sponsored resettlement places.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Government-Assisted Refugee Allocations
by World Areas

| | 1990 | 1991 |
|---|---|---|
| South East Asia | 3,500 | 3,500 |
| Latin America | 3,000 | 2,500 |
| Africa | 1,000 | 1,250 |
| Middle East and West Asia | 1,700 | 2,200 |
| Eastern Europe | 3,500 | 550 |
| Reserve | 300 | 3,000 |
| TOTAL | 13,000 | 13,000 |

In addition, there were to be about 2,000 admissions from abroad through special humanitarian programs. These programs deal with people who are not Convention refugees and do not qualify for selection under a Designated Class, but are affected by crises in their countries and wish to join family members in Canada. They are admitted under the Assisted Relative category, and are assessed using relaxed selection criteria for humanitarian reasons. The primary beneficiaries are people from Lebanon, Sri Lanka, Iran, Guatemala and El Salvador.

Throughout the process of adopting a streamlined and tightened-up refugee determination process in Canada, the government has claimed that the heavy volume of claims from within Canada to the status of Convention Refugee would not lead to a lessened commitment to the selection of refugees abroad for resettlement in Canada. However, the Immigration and Refugee Board has been reorganized to process up to 35,000 claims to Convention refugee status annually. At current acceptance rates, 25,000 people would be accepted annually as permanent residents in 1992 through 1995.

Canada's planned commitment, both governmental and privately-sponsored, to resettle refugees for the years 1990-1995 is set out in the following table.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



| REFUGEES | ESTIMATED 1990 | 1991 | 1992 | PLANNED 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| • Government-Assisted Refugees and Members of Designated Classes (selected abroad) | 13,000 | 13,000 | 13,000 | 13,000 | 13,000 | 13,000 |
| • Privately-Sponsored Refugees and Members of Designated Classes (selected abroad) | 24,000 | 23,500 | 20,000 | 20,000 | 15,000 | 15,000 |
| • Refugees landed in Canada (after Jan. 1, 1989) | 5,000 | 10,000 | 25,000 | 25,000 | 25,000 | 25,000 |
| TOTAL | 42,000 | 46,500 | 58,000 | 58,000 | 53,000 | 53,000 |

This plan thus "freezes" admission of government-assisted refugees and designated classes from abroad at 13,000 for the next five years and anticipates a decline from 24,000 to 15,000 in privately-sponsored refugees and designated classes selected abroad. Successful claimants to refugee status from within Canada are expected to increase from 5,000 to 25,000.

On 13 August 1991, the Minister addressed a letter to the non-governmental organizations interested in refugee affairs, advising them of forthcoming changes to the private sponsorship program, and of the expected shortfall in 1991 landings of government-sponsored refugees.

The letter gave the "exceptional degree of uncertainty and turbulence" in many areas of the world, and reorientation of the refugee resettlement program away from mass movements and towards individuals, as explanations for failure to meet the government's commitment to admit 13,000 refugees. Only the Latin American component would come close to its target. Selection, processing and transportation of refugees from the Middle East had been disrupted by the Gulf War; in Indochina, countries of first asylum had been slow to process refugees for resettlement outside the region; and the Gulf War, the withdrawl of UN officials from Sudan and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Somalia and developments in Southern Africa had all complicated the selection of African refugees. The imposition of the Convention refugee definition on emigrants from Eastern Europe had also reduced the flow from that source.

By mid-October 1991, departmental officials were estimating that only 7,500-8,000 refugees would actually be landed in 1991. Consequently, 2,000 unused places for government-sponsored refugees have been reallocated to expedite the admission of dependants of people allowed to stay in Canada under the refugee determination and backlog clearance processes.

## CHRONOLOGY

1874 - First Mennonite refugees arrived in Canada following grant of special rights.

1923 - P.C.O. 183 limited immigration and hence refugee flows to *bona fide* farmers, farm workers, domestics, and close relatives of residents of Canada.

1931- P.C.O. 695 limited immigration and hence refugee flows to those having the means to establish a farm.

1947 - Large-scale refugee flows from Europe to Canada commenced following Prime Minister King's speech of 1 May which recognized a moral obligation to help resettle displaced persons.

1956 - Soviet invasion of Hungary led to resettlement of 36,718 Hungarians in Canada under "relaxed" immigration regulations.

1959-1960 - 300 refugees suffering from tuberculosis and their families admitted to Canada.

1966 - White Paper on Immigration recommended that legislation provide for relaxation of immigration regulations when they impede flow of refugees.

1968 - Czechoslovakia invaded by the Soviet Union.

1969 - Canada signed the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.

1972 - Expulsion of Ugandan Asians led to the first large-scale immigration of non-European refugees to Canada.

1973 - Chilean 'coup' raised controversy over political bias in Canadian refugee policy.

1974 - The Canadian Immigration and Population Study published.

1975 - The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Immigration Policy formed. It held hearings across the country and submitted its Report the same year.

1976 - The *Immigration Act, 1976*. The Act, together with its Regulations, was proclaimed in force on 10 April 1978.

1978 - Mass flight of "boat people" from Vietnam began.

1979 - Second Annual Report to Parliament on Immigration Levels tabled. The Report included an annual refugee plan.

October 1981 - Annual Report to Parliament on immigration levels 1981 tabled. It was the first to incorporate a specific African contingent and to recognize "most urgent need."

October 1990 - In its Annual Report to Parliament the Government tabled a five-year immigration and refugee plan.

SELECTED REFERENCES

Adelman, Howard, Editor. *The Indochinese Refugee Movement: The Canadian Experience*. Operation Lifeline, Toronto, 1980.

Canada, House of Commons, Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration. *Minutes of Proceedings and Evidence*. 2nd Session, 30th Parliament, Issue No. 29, 1 June 1977; Issue No. 32, 7 June 1977; Issue No. 37, 16 June 1977; Issue No. 39, 21 June 1977; Issue No. 50, 12 July 1977.

Canada, Employment and Immigration. *The Refugee Status Determination Process*. Supply and Services Canada, November 1981.

Canada, Manpower and Immigration. *Canadian Immigration and Population Study*. Vols. 1-2. Information Canada, Ottawa, 1975.

Canada, Parliament, Special Joint Committee on Immigration Policy. *Report to Parliament, Minutes of Proceedings and Evidence*. 1st Session, 30th Parliament, 1975.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



Dirks, Gerald E. *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 1977.

Howard, Rhoda. "Contemporary Canadian Refugee Policy: A Critical Assessment". *Canadian Public Policy*, Vol. 6, No. 2, p. 361-373.

Wydryzynski, Christopher J. "Refugees and the Immigration Act." *McGill Law Journal*, Vol. 25, No. 2, p. 154-192.

Bulletin d'actualité

80-10F

# L'IMMIGRATION HUMANITAIRE ET LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Grant Purves
Division des affaires politiques et sociales

Le 15 avril 1980
*Révisé le 11 octobre 1991*

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-1-80-10-1991-10F

ISBN 0-660-93704-2

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# L'IMMIGRATION HUMANITAIRE ET LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

## DÉFINITION DU SUJET

Bon nombre de questions sont liées à la politique canadienne à l'égard des réfugiés. Le présent bulletin est axé sur le rapport étroit qui existe depuis longtemps entre une préoccupation essentiellement humanitaire, l'accueil et l'établissement de ceux qui ne peuvent retourner dans leur mère patrie pour quelque raison que ce soit, et une considération foncièrement intéressée ou pragmatique, la politique d'immigration. Indiscutablement, il doit y avoir un rapport entre la politique à l'égard des réfugiés et la politique d'immigration. Il s'agit ici de savoir jusqu'à quel point les critères de la politique d'immigration devraient s'appliquer à la sélection à l'étranger des réfugiés qui souhaitent venir s'installer au Canada. (La question du processus de reconnaissance au Canada du statut de réfugié au sens de la Convention est traitée dans le bulletin d'actualité n° 86-26F).

## CONTEXTE ET ANALYSE

Deux problèmes se posent lorsqu'on analyse le rapport entre la politique d'immigration et celle qui touche les réfugiés. Premièrement, la politique à l'égard des réfugiés n'a jamais fait l'objet d'un débat qui l'aurait distinguée de la politique d'immigration; le Livre blanc de 1966 et le Livre vert de 1974 l'ont tous deux considérée comme une forme de classification humanitaire régissant l'admissibilité des immigrants. Deuxièmement, la politique à l'égard des réfugiés a surtout évolué en réaction à des situations d'urgence particulières, à des critiques sur la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



façon de traiter les réfugiés et à l'opinion publique. Notre analyse de ces deux politiques exige qu'on examine les flux successifs de réfugiés et la politique d'immigration à leur égard.

A. Évolution de "l'immigration humanitaire"

On peut affirmer que, jusqu'en 1947, le Canada n'avait qu'une politique d'immigration. Les dossiers tenus n'établissaient aucune distinction entre l'admission des immigrants ordinaires et celle des réfugiés, car toutes deux étaient régies par les mêmes critères. Pourvu qu'ils soient d'origine européenne, en bonne santé et en bonne forme physique, les réfugiés ont bénéficié de l'absence d'une politique distincte jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale, parce qu'il y avait peu de restrictions en matière d'immigration. Toutefois, la situation a changé radicalement dans les années 20 et 30, au cours desquelles une politique d'immigration extrêmement restrictive a été mise en oeuvre à cause du chômage élevé qui a servi après la guerre et durant la Crise économique de 1929. Pendant ces deux décennies, les gouvernements du Canada ont évité le recours à un critère purement humanitaire pour admettre les immigrants: on faisait des exceptions, mais uniquement dans des cas particuliers.

Peu après la Deuxième Guerre mondiale, le Canada est revenu progressivement à une politique d'immigration relativement libérale et s'est donc montré plus disposé à admettre des réfugiés, pourvu qu'ils satisfassent aux critères d'immigration. Mais les années 1949 à 1975 ont également vu se dessiner une politique beaucoup plus autonome à l'égard des réfugiés: on commençait à étudier les besoins des réfugiés qui ne pouvaient satisfaire aux critères normaux d'immigration, et la nécessité pour les réfugiés de s'établir l'emportait parfois sur les conditions du marché du travail canadien.

1. Discours du Premier ministre King:
origine de la notion d'immigration humanitaire
et incidence de la révolution hongroise

Les modifications d'après-guerre apportées à la politique d'immigration ont été annoncées solennellement par le Premier ministre King

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


dans un discours qu'il a prononcé à la Chambre le 1er mai 1947. Le premier ministre y a déclaré pour la première fois que la politique d'immigration devait "tenir compte du problème pressant du rétablissement des personnes qui sont déplacées et sans foyer". Il a pris soin de faire observer, toutefois, que l'admission de réfugiés et de personnes déplacées dépendrait des besoins de l'industrie, qu'on s'efforcerait de faire en sorte que les personnes admises soient de bons citoyens et que l'immigration ne modifierait pas fondamentalement le caractère de la population canadienne. Telle fut l'origine de ce que l'on pourrait appeler l'immigration humanitaire: on accordait la priorité aux réfugiés parmi les immigrants éventuels qui satisfaisaient aux critères d'admissibilité à titre d'immigrants reçus.

La réoccupation brutale de la Hongrie par les Soviétiques en 1956, après la Révolution hongroise, a entraîné une démarcation temporaire entre la politique à l'égard des réfugiés et les procédures normales d'immigration. Quelques semaines après l'invasion de novembre, l'Autriche et la Yougoslavie ont été inondées par 200 000 réfugiés. De fortes pressions publiques et parlementaires ont incité le gouvernement canadien à adopter une politique d'entrée libre à l'égard de ces personnes. En moins de dix mois, 36 718 Hongrois sont arrivés au Canada, où des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux les ont aidés à se trouver un logement et un emploi et à s'intégrer à la société canadienne.

Le succès du programme de réinstallation des réfugiés hongrois a marqué un point tournant dans la politique canadienne à l'égard des réfugiés. Par la suite, le gouvernement canadien a trouvé de plus en plus difficile d'insister pour que les réfugiés satisfassent pleinement aux règlements d'immigration et de résister aux pressions en faveur d'une politique plus humanitaire, à tout le moins envers un nombre limité de réfugiés. Les premiers bénéficiaires du précédent hongrois ont été un certain nombre de réfugiés souffrant de tuberculose. En 1959, le gouvernement a annoncé que la contribution spéciale du Canada à l'Année mondiale des réfugiés consisterait à admettre environ 100 réfugiés tuberculeux et les personnes à leur charge et à payer les frais de leur hospitalisation et de leur réinstallation. Le succès du programme initial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



f entraîné non seulement l'admission de 200 autres réfugiés tuberculeux, mais aussi un changement dans l'attitude officielle du Canada, ce qui a permis à des milliers d'autres réfugiés de venir s'établir dans des conditions spéciales.

### 2. Le Livre blanc de 1966: reconnaissance législative des flux de réfugiés, recommandation de normes d'immigration "souples"

Jusqu'au milieu des années 60, la politique canadienne en matière d'immigration établissait une discrimination géographique et raciale en faveur des Européens, alors que le centre du problème mondial des réfugiés s'était déplacé vers l'Afrique et l'Asie. La réforme a débuté avec la publication, en 1966, d'un Livre blanc qui recommandait que, si le Canada "acceptait d'assumer sa juste part de responsabilité internationale envers les réfugiés, y compris les malades et les handicapés, il lui faudrait prendre des dispositions plus officielles qu'à l'heure actuelle, y compris l'affectation de crédits continuels". Il était en outre recommandé que la nouvelle loi prévoie l'assouplissement des règlements d'immigration lorsqu'ils empêchaient l'admission de certaines catégories de réfugiés.

La nouvelle loi ne devait pas entrer en vigueur avant dix ans, mais les règlements sur l'immigration qui étaient discriminatoires quant à la race et au pays d'origine ont été modifiés en 1967 et, deux ans plus tard, le Canada a finalement adhéré à la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et à son Protocole. Cette initiative a ouvert la voie à un choix plus humanitaire et universel des réfugiés qui viendraient s'installer au Canada. En même temps, l'établissement, en 1967, d'un système de points fondé sur les taux de chômage, les possibilités d'emploi, l'instruction, l'âge, etc., pour déterminer l'admissibilité des immigrants, a établi une distinction plus officielle et tout à fait essentielle entre la politique concernant les réfugiés et celle de l'immigration.

## B. Débat public pendant et après le remaniement de la *Loi sur l'immigration*

Le débat sur les objectifs de la politique d'admission des réfugiés a joué un rôle dans le débat général sur les principes et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



objectifs qui devaient figurer dans la nouvelle *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application. Le Livre vert intitulé *Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada* a été publié vers la fin de 1974, à titre de document d'étude.

En ce qui concerne l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, ce document s'est révélé quelque peu décevant. Dans l'ensemble, cette politique était traitée comme un "aspect" de la politique d'immigration qui, tout en voulant d'abord être humanitaire, servait aussi "les objectifs de la politique étrangère". Aucune option n'était proposée pour l'élaboration d'une politique à l'égard des réfugiés, mais certaines des solutions proposées concernant l'évolution future de la politique d'immigration pouvaient avoir, directement ou indirectement, des conséquences très profondes sur les afflux de réfugiés, si elles étaient adoptées. Par contre, un assouplissement des critères d'admission des réfugiés pouvait avoir des effets négatifs sur une politique d'immigration restrictive axée sur les besoins du marché du travail.

Le Livre vert ne semblait pas aller aussi loin que le Livre blanc de 1966, où il était suggéré que le Canada avait, à tout le moins, une certaine obligation d'accepter sa juste part de responsabilité à l'égard des réfugiés malades et handicapés. Tout en reconnaissant la nécessité d'une politique souple à l'égard des réfugiés, le Livre vert n'en précisait pas l'orientation et ne disait pas, par exemple, s'il fallait admettre les réfugiés à d'autres titres que celui d'immigrant reçu, élaborer des critères distincts pour la sélection des réfugiés, etc. On y recommandait cependant que la nouvelle loi reconnaisse le statut de réfugié et accorde aux réfugiés la protection à laquelle ils ont droit, conformément à la Convention de 1951 et à son Protocole.

Un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé en mars 1975 d'étudier les questions soulevées par le Livre vert et de sonder l'opinion publique. L'expérience récente des réfugiés chiliens faisait ressortir les contradictions qui pouvaient exister entre une politique cohérente et humanitaire à l'égard des réfugiés, d'une part, et les normes de la politique d'immigration, d'autre part. Pendant les audiences, on a défendu la politique canadienne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


d'accueil des réfugiés comme on l'avait toujours fait, en faisant valoir que le Canada est l'un des rares pays disposés à accueillir un nombre relativement élevé de réfugiés comme résidents permanents et à leur offrir la pleine citoyenneté et le droit de participer sans restrictions à la société canadienne. Par ailleurs, étant donné que l'immigration est un domaine de compétence partagée, le gouvernement fédéral ne peut, sans le consentement des provinces, admettre un grand nombre de réfugiés qui pourraient avoir besoin de surveillance, de traitement à long terme ou de soutien financier.

La principale critique dont le système a fait l'objet, soit l'existence de liens trop étroits entre la politique concernant les réfugiés et celle de l'immigration, a toujours été inspirée par des motifs humanitaires; en résumé, on prétendait que les attitudes, les normes, les procédures ainsi que les motifs qui sont à la base de la politique d'immigration peuvent se révéler inhumains s'ils sont appliqués aux réfugiés. Les organismes de secours aux réfugiés ont fait valoir que ces derniers ne sont pas des migrants volontaires: ils sont obligés de chercher refuge et d'accepter de s'établir à l'étranger, par suite de facteurs indépendants de leur volonté. Dans la plupart des cas, ils craignent, non sans raison, d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

Des critères "souples" pourraient même ne pas suffire à nous acquitter de nos obligations humanitaires envers ces réfugiés. Il était clair qu'il fallait des critères d'admission tout à fait différents de ceux normalement utilisés pour l'immigration, qui pourraient même y être contraires. Parmi les critères proposés pour les réfugiés, il y avait: l'ampleur du danger physique qui menaçait le réfugié et le fait que sa vie soit en péril; le nombre de personnes à charge qui souffraient de la persécution dont était victime le chef de famille; et la reconnaissance, par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou d'autres organisations internationales, de l'urgence d'accorder l'admission immédiate du réfugié au Canada.

Les organisations s'occupant des réfugiés et des droits de la personne ont également exhorté le gouvernement à faire du Canada un pays

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de premier asile, sans abandonner sa politique d'accepter les réfugiés à titre d'immigrants reçus. Le fardeau des États limitrophes des pays en crise en serait allégé d'autant, et la tentation de sélectionner les éléments les plus souhaitables serait atténuée. Cela signifierait l'adoption d'un statut en vue de l'entrée au Canada, en plus de celui d'immigrant reçu, sans obliger le Canada à accepter le réfugié en tant qu'immigrant, mais tout en le protégeant contre la déportation, jusqu'à ce qu'un autre pays de réinstallation ait été trouvé ou que l'amélioration des conditions dans son pays d'origine l'autorise à y retourner. Ce droit de résidence de durée indéfinie pourrait s'assortir, au moment où il serait concédé, de conditions jugées essentielles pour protéger les intérêts vitaux du Canada, comme la sécurité nationale ou les relations avec une puissance amie.

Selon certains, les dispositions visant à protéger la sécurité du Canada et à prévenir l'entrée et l'établissement de criminels au pays étaient inutilement sévères et vagues, même pour l'immigration ordinaire. D'après eux, appliquées sans discernement aux réfugiés, elles pourraient être source de souffrances, voire de mort, et devenir le germe d'une discrimination idéologique. D'autres témoins croyaient, au contraire, que les circonstances entourant l'afflux de certains réfugiés, particulièrement ceux venant de l'Amérique latine, rendaient très difficile aux autorités la tâche d'effectuer les enquêtes de sécurité requises pour dépister les criminels, les communistes, les terroristes, les dissidents ou les militants politiques. On craignait que cela n'en vienne à compromettre, aux yeux du public, tous les efforts déployés pour la cause des réfugiés.

Le Comité mixte spécial a soumis son *Rapport* à la fin de 1975. Il concluait qu'il fallait énoncer clairement la politique à l'égard des réfugiés pour "assurer le traitement juste et équitable de ceux qui demandent le statut de réfugié", mais il recommandait que les dispsoitions législatives prévoient une certaine souplesse de manoeuvre. Plus précisément, il recommandait:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



i) d'adopter une définition du terme réfugié plus large que celle contenue dans la Convention de 1951, mais d'en exclure les personnes souffrant de pauvreté et de faim par suite d'un désastre naturel, d'une famine ou d'une guerre;

ii) de ne pas inclure, normalement, les réfugiés dans les objectifs annuels du gouvernement et ne pas fixer un plafond annuel au nombre de réfugiés qui seraient autorisés à entrer au Canada;

iii) d'obliger les ministres responsables à faire rapport au Comité permanent approprié sur les situations ayant des incidences touchant les réfugiés et sur les mesures prises par le gouvernement;

iv) de ne pas établir une catégorie spéciale de premier asile en matière d'immigration.

Le débat sur la politique concernant les réfugiés s'est poursuivi au cours des dernières étapes de l'étude de la *Loi sur l'immigration* de 1976 et de son règlement d'application (1978). Il était axé sur la même question, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les réfugiés devaient avoir un statut distinct et être régis par des critères différents de ceux qui sont appliqués aux immigrants ordinaires.

## C. Le traitement des réfugiés dans le cadre de la *Loi sur l'immigration* de 1976

Les réfugiés ont été reconnus dans la loi adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978. La définition de réfugié que donne la loi est celle de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951, modifiée par le Protocole de 1967. Le paragraphe 2(1) dispose entre autres que:

> "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques
>
> a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

En outre, le gouverneur en conseil peut désigner des catégories de personnes dont l'admission se ferait "conformément à la tradition nettement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées" (paragraphe 6(2)). Comme tous les autres immigrants, les réfugiés au sens de la Convention peuvent être jugés inadmissibles s'ils ont été reconnus coupables d'un infraction criminelle ou s'il existe de bonnes raisons de croire qu'ils se livreront à des activités criminelles. Ceux qui se sont livrés ou qui pourraient se livrer à des actes d'espionnage ou de subversion sont jugés inadmissibles, tout comme ceux qui pourraient inciter au renversement d'un gouvernement par la force, commettre des actes de violence ou appartenir à des associations qui pourraient se livrer à des actes de violence.

Aux termes de la loi, les réfugiés et les membres des catégories désignées peuvent être exclus de l'application de bon nombre des critères particuliers qui pourraient conduire au refus d'un immigrant, et le gouverneur en conseil a le pouvoir de prescrire des règlements spéciaux relatifs à leur admission. La loi prévoit également que des particuliers ou des groupes peuvent parrainer des réfugiés au sens de la Convention et des membres des catégories désignées. Comme on a pu le constater lors de l'afflux des réfugiés indochinois, la participation des particuliers a complété les efforts de parrainage du gouvernement et augmenté considérablement la capacité du Canada d'accueillir et d'intégrer les réfugiés. Elle a aussi contribué à faire connaître au public les programmes d'accueil des réfugiés et à accroître l'appui dont ils jouissent, en sensibilisant la population au problème.

Le règlement accorde la priorité aux réfugiés au sens de la Convention et aux personnes d'une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil, conformément à la tradition humanitaire du Canada, ainsi qu'aux personnes appartenant à la catégorie de la famille. Pour pouvoir déterminer facilement si un réfugié au sens de la Convention ou un membre d'une catégorie désignée pourra s'établir avec succès au Canada, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



agents des visas doivent tenir compte des critères normaux d'admissibilité des immigrants, mais sans attribuer de points; ils doivent également vérifier s'il s'agit d'une personne parrainée ou non, et si elle est en mesure de recevoir une aide financière ou autre au Canada.

Cette loi a pour effets principaux de consigner dans un texte de loi les obligations du Canada en matière de protection des réfugiés au sens de la Convention et de permettre l'admission de ces réfugiés, des autres réfugés et des personnes déplacées en vertu de normes d'immigration "assouplies". Abstraction faite des exigences en matière de sécurité, l'admissibilité des réfugiés demeure basée sur leur capacité de s'établir avec succès au Canada. Aucune mention n'est faite du besoin relatif d'un réfugié de se réinstaller dans un nouveau pays, etc. Aux termes de cette loi, les mouvements de réfugiés restent donc quand même soumis dans une certaine mesure aux règlements sur l'immigration.

D. Mouvements actuels de réfugiés: événements marquants

Depuis 1978, en vertu des alinéas 114(1)d) et e), le gouvernement a exercé son pouvoir habilitant et a désigné trois catégories de personnes dont l'admission se fait dans l'esprit de "l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées": les prisonniers politiques et les personnes opprimées, les personnes qui s'exilent de leur propre chef et les Indochinois.

La catégorie désignée des prisonniers politiques et personnes opprimées, qui remplace la catégorie désignée des Latino-Américains, se limite actuellement aux ressortissants du Chili, de la Pologne, du Salvador et du Guatemala. Font partie de cette catégorie les personnes qui se trouvent dans leur pays de citoyenneté, cherchent à s'établir au Canada, et qui

> a) en raison d'actes posés qui seraient considérés au Canada comme une expression légitime de la liberté de pensée ou comme l'exercice légitime des droits civils dont jouissent les syndicats et les dissidents,
>
> i) ont été détenus ou emprisonnés durant plus de 72 heures avec ou sans acte d'accusation, ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



ii) ont fait périodiquement l'objet de quelque forme de contrôle pénal, ou

b) craignant avec raison d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social particulier, ne peuvent ou, du fait de cette crainte, ne veulent se prévaloir de la protection du pays dont ils ont la citoyenneté.

La catégorie des personnes qui s'exilent de leur propre chef comprenait les citoyens, les anciens citoyens et les anciens résidents de l'Union soviétique, de ses pays satellites européens et de l'Albanie qui ne résident ni au Canada, ni dans un des pays mentionnés, ni en Yougoslavie. Pour être admis à ce programme, ils n'avaient pas à prouver une crainte de persécution fondée sur l'un des motifs énumérés ci-dessus. Cette catégorie va être éliminée, car aucune nouvelle admission ne sera acceptée à partir du 1er septembre 1990. Dans le cas des personnes acceptées en vue d'un parrainage par le secteur privé ou par le gouvernement, les mesures transitoires sont restées en vigueur jusqu'au 31 août 1990.

La catégorie désignée des Indochinois, dont 125 000 membres ont été accueillis au Canada depuis 1975, représente le groupe le plus important de réfugiés admis au Canada depuis la Deuxième Guerre mondiale. Elle comprend des Vietnamiens, des Cambodgiens et des Laotiens qui ont quitté leur pays depuis le 30 avril 1975 et qui ne veulent plus ou ne peuvent plus y retourner. Depuis le 1er septembre 1990, cette catégorie est limitée aux Cambodgiens, mais des mesures transitoires restent en vigueur dans le cas de Vietnamiens et de Laotiens qui sont déjà rendus dans un premier pays d'asile.

## MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-24, *Loi concernant l'immigration au Canada*, a été déposé et présenté en première lecture le 24 novembre 1976 au cours de la deuxième session de la trentième législature. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration après sa deuxième lecture le 23 mars 1977, et après de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


longues délibérations en juin et juillet 1977, il en a été fait rapport avec des amendements importants. Il a reçu la troisième lecture, le 25 juillet 1977, la sanction royale le 5 août 1977 et est entré en vigueur le 10 avril 1978.

Aux termes de la *Loi sur l'immigration* de 1976, le ministre doit déposer annuellement devant le Parlement un rapport sur les niveaux d'immigration prévus pour les prochaines années. Le deuxième rapport annuel, présenté le 1er novembre 1979, introduisait l'idée d'un programme annuel de réfugiés, ce qui, au début, a causé passablement d'inquiétude dans les organisations non gouvernementales d'aide aux réfugiés. Dans un discours prononcé le 6 juin 1980, le ministre a affirmé que le processus d'élaboration du programme annuel comporterait: la diffusion d'un document de discussion aux provinces et aux organismes bénévoles d'aide aux réfugiés; la consultation de ces groupes bénévoles; la préparation d'un projet de programme pour les réfugiés; d'autres consultations avec les groupes bénévoles et les provinces; la discussion du programme avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés; et, en dernier lieu, l'approbation du texte final du programme par le Cabinet. Le rapport annuel pour 1981 a adopté "le besoin le plus urgent" comme critère déterminant du processus de sélection, répondant ainsi en partie à une revendication de longue date. Pour la première fois, on prévoyait un contingent particulier pour les réfugiés africains, qui devait permettre, selon le ministre, d'accueillir des handicapés ou des personnes offrant un "profil politique manifeste".

Le nombre de réfugiés parrainés par l'État dans le cadre des programmes annuels est passé de 16 000 en 1981 à 14 000 en 1982, puis à 10 000 en 1983 et 1984, avant d'augmenter lentement pour atteindre 13 000, soit le niveau actuel. La baisse marquée du nombre prévu de réfugiés a rouvert le débat sur la politique relative aux réfugiés et à l'immigration. Des organismes non gouvernementaux d'aide aux réfugiés se sont opposés à ce que le nombre de réfugiés à admettre soit établi en fonction de critères relatifs à l'économie et au chômage au Canada, comme si les réfugiés étaient des immigrants volontaires. Ces organismes ont fait valoir que la nécessité de disposer de pays où les émigrés peuvent se

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



réinstaller et l'urgence du problème devraient être des considérations fondamentales pour décider du nombre de réfugiés à admettre.

Le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration a été déposé en octobre 1990. Une fois de plus, aucun changement n'y était prévu dans le nombre de réfugiés parrainés par l'État. En fait, le plan de 1991 semblait prévoir une baisse importante du nombre de réfugiés parrainés par l'État puisqu'il comprenait une réserve non attribuée de 3 000 réfugiés, alors que les programmes des années précédentes comportaient une petite réserve de gestion de l'ordre de 300 à 400 places. La raison invoquée pour justifier l'importance de cette réserve était la "déstabilisation de la situation dans certaines régions, qui pourront susciter l'an prochain des besoins urgents de réétablissement dans un plus grand nombre de pays".

En 1991, la plupart de ces places réservées ont été prises du contingent de l'Europe de l'Est bien que le contingent de l'Amérique latine ait également diminué, passant de 3 000 à 2 500. On a prévu une augmentation du nombre de réfugiés africains, qui devait passer de 1 000 à 1 250, et du nombre de réfugiés du Moyen-Orient et de l'Afrique occidentale, de 1 700 à 2 200. Le tableau suivant indique la répartition pour 1991 et 1990 des réfugiés parrainés par l'État aux fins de réétablissement.

Répartition des réfugiés pris en charge par l'État
par régions du monde

| | 1990 | 1991 |
|---|---|---|
| Asie du Sud-Est | 3 500 | 3 500 |
| Amérique latine | 3 000 | 2 500 |
| Afrique | 1 000 | 1 250 |
| Moyen-Orient et Asie occidentale | 1 700 | 2 200 |
| Europe de l'Est | 3 500 | 550 |
| Réserve | 300 | 3 000 |
| TOTAL | 13 000 | 13 000 |

De plus, environ 2 000 personnes allaient être admises grâce à des programmes spéciaux à caractère humanitaire. Ces derniers sont destinés aux personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Convention et ne répondent pas aux critères de sélection des catégories désignées, mais qui sont victimes de problèmes graves dans leur pays d'origine et désirent rejoindre les membres de leur famille vivant au Canada. Ces personnes rentrent dans la catégorie des parents aidés, et leur cas est étudié en fonction de critères plus souples, pour des raisons humanitaires. Ce sont surtout les ressortissants du Liban, de Sri Lanka, de l'Iran, du Guatemala et du Salvador qui profitent de ces mesures.

Au cours de l'adoption d'un processus rationalisé et resserré de détermination du statut de réfugié au Canada, le gouvernement a soutenu que le volume considérable de demandes du statut de réfugié au sens de la Convention présentées par des personnes déjà au Canada ne réduira pas son engagement envers la sélection de réfugiés à l'étranger qui veulent s'établir au Canada. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a d'ailleurs fait l'objet d'un remaniement destiné à lui permettre de traiter jusqu'à 35 000 demandes du statut de réfugié au sens de la Convention par année. Selon les taux d'acceptation actuels, 25 000 personnes seraient admises annuellement de 1992 à 1995 à titre de résidents permanents.

Le tableau suivant indique le nombre prévu de réfugiés parrainés par l'État et par des groupes privés, que le Canada s'est engagé à accueillir à des fins de réétablissement, de 1990 à 1995.

| | ESTIMATION | PRÉVISIONS | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| RÉFUGIÉS | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| • Réfugiés pris en charge par le gouvernement de catégories désignées (sélectionnés à l'étranger) | 13 000 | 13 000 | 13 000 | 13 000 | 13 000 | 13 000 |
| • Réfugiés parrainés par des groupes privés et membres des catégories désignées (sélectionnés à l'étranger) | 24 000 | 23 500 | 20 000 | 20 000 | 15 000 | 15 000 |
| • Réfugiés ayant obtenu, au Canada, le droit d'établissement (après le 1er janvier 1989) | 5 000 | 10 000 | 25 000 | 25 000 | 25 000 | 25 000 |
| TOTAL | 42 000 | 46 500 | 58 000 | 58 000 | 53 000 | 53 000 |

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


Ce plan "bloque" donc à 13 000 pour les cinq prochaines années le nombre de réfugiés pris en charge par l'État et membres de catégories désignées, sélectionnés à l'étranger. Il prévoit par ailleurs une baisse du nombre de réfugiés parrainés par des groupes privés et membres de catégories désignés, sélectionnés à l'étranger. Le nombre de demandeurs du statut de réfugié déjà au Canada qui seront acceptés devrait augmenter, passant de 5 000 à 25 000.

Le 13 août 1991, dans une lettre adressée aux organisations non gouvernementales s'intéressant à la question des réfugiés, le ministre décrivait les changements qui seraient prochainement apportés au programme de parrainage par des groupes privés, et le déficit prévu pour 1991 dans le nombre de droits d'établissement accordés aux réfugiés parrainés par l'État.

Selon cette lettre, le degré exceptionnel d'incertitude et d'agitation dans de nombreuses régions du monde, ainsi que la réorientation du programme de réétablissement des réfugiés, désormais axé sur les particuliers plutôt que sur les groupes importants, expliquent l'incapacité d'atteindre l'objectif du gouvernement de 13 000 réfugiés admis. Seul l'objectif de l'Amérique latine pourrait être pratiquement atteint. La sélection des réfugiés du Moyen-Orient, le traitement de leur cas et leur transport ont été perturbés par la Guerre du golfe; en Indochine, les premiers pays d'asile ont été lents à traiter le cas des réfugiés en vue de leur réétablissement en dehors de la région; par ailleurs, la Guerre du golfe, le retrait des représentants de l'ONU du Soudan et de la Somalie, ainsi que les événements survenus en Afrique du Sud, ont compliqué la sélection des réfugiés africains. Le fait d'obliger les émigrants de l'Europe de l'Est à répondre aux exigences relatives au statut de réfugié au sens de la Convention a également diminué le nombre de ces émigrants.

À la mi-octobre 1991, les fonctionnaires du ministère estimaient que de 7 500 à 8 000 réfugiés seulement se verraient accorder le droit d'établissement en 1991. Par conséquent, 2 000 places inutilisées, réservées aux réfugiés parrainés par l'État, ont été réaffectées afin d'accélérer le processus d'admission des personnes à charge des gens autorisés à rester au Canada dans le cadre des processus de reconnaissance du statut de réfugié et de l'élimination de l'arriéré.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



CHRONOLOGIE

1874 - Les premiers réfugiés mennonites arrivent au Canada après avoir obtenu des droits spéciaux.

1923 - Le décret du Conseil privé n° 183 limite l'immigration et, de ce fait, les mouvements de réfugiés aux fermiers, aux travailleurs agricoles, aux domestiques et aux proches parents de résidents canadiens.

1931 - Le décret du Conseil privé n° 695 limite l'immigration et, de ce fait, les mouvements de réfugiés à ceux qui ont les moyens de s'établir sur une ferme.

1947 - Des mouvements de réfugiés sur une grande échelle s'amorcent entre l'Europe et le Canada après le discours du 1er mai du Premier ministre King reconnaissant l'obligation morale du pays d'aider les personnes déplacées à s'établir ailleurs.

1956 - L'invasion de la Hongrie par l'Union soviétique entraîne la réinstallation de 36 718 réfugiés hongrois au Canada par suite de l'assouplissement des règlements d'immigration.

1959-1960 - 300 réfugiés souffrant de tuberculose et leurs familles sont admis au Canada.

1966 - Le Livre blanc sur l'immigration recommande que la loi prévoie l'assouplissement des règlements sur l'immigration lorsqu'ils entravent l'entrée des réfugiés.

1968 - La Tchécoslovaquie est envahie par l'Union soviétique.

1969 - Le Canada signe la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951.

1972 - L'expulsion d'asiatiques de l'Ouganda entraîne le premier mouvement d'immigration sur une grande échelle de réfugiés non européens au Canada.

1973 - Le coup d'État au Chili provoque une controverse au sujet du parti pris politique du Canada en ce qui concerne les réfugiés.

1974 - Publication de *l'Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



1975 - Création du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration, qui entend les témoignages partout au pays et soumet son *Rapport* au cours de la même année.

1976 - *Loi sur l'immigration.* La loi et son règlement d'application entrent en vigueur le 10 avril 1978.

1978 - Début de l'exode massif des réfugiés de la mer du Vietnam.

1979 - Le deuxième Rapport annuel sur les niveaux d'immigration est déposé devant le Parlement. Ce rapport comprend un programme annuel pour les réfugiés.

31 octobre 1981 - Le Rapport annuel sur les niveaux d'immigration pour 1981 est déposé devant le Parlement. Il mentionne pour la première fois un niveau précis pour les réfugiés africains et reconnaît le critère du "besoin le plus urgent".

Octobre 1990 - Dans son Rapport annuel déposé devant le Parlement, le gouvernement expose un plan quinquennal concernant l'immigration et les réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Adelman, Howard (éd.). *The Indochinese Refugee Movement: The Canadian Experience.* Toronto, Operation Lifeline, 1980.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration. *Procès-verbaux et témoignages.* 2e session, 30e législature, fascicule n° 29, 1er juin 1977; fascicule n° 32, 7 juin 1977; fascicule n° 37, 16 juin 1977; fascicule n° 39, 21 juin 1977; fascicule n° 50, 12 juillet 1977.

Canada, Main-d'oeuvre et Immigration. *Reconnaissance du statut de réfugié.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1981.

Canada, Main-d'oeuvre et Immigration. *Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada.* Volumes 1 et 2. Ottawa, Information Canada, 1975.

Canada, Parlement, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de l'immigration. *Rapport au Parlement, procès-verbaux et témoignages.* 1re session, 30e législature, 1975.

Dirks, Gerald E. *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism.* Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Howard, Rhoda. "Contemporary Canadian Refugee Policy: A Critical Assessment". *Analyse de politiques*, vol. 6, n° 2, p. 361-373.

Wydryzynski, Christopher J. "Refugees and the Immigration Act". *Revue de droit de McGill*, vol. 25, n° 2, p. 154-192.